



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

OSUVA Open
Science

This is a self-archived – parallel published version of this article in the publication archive of the University of Vaasa. It might differ from the original.

Tietämättömyyden tunnustaminen on viisauden alku

Author(s): Jalonen, Harri

Title: Tietämättömyyden tunnustaminen on viisauden alku

Year: 2020

Version: Accepted manuscript

Copyright © Kunnallistieteen yhdistys 2020

Please cite the original version:

Jalonen, H. (2020). Tietämättömyyden tunnustaminen on viisauden alku. *Focus Localis* 48(3), 74-83.

Tietämättömyyden tunnustaminen on viisauden alku

Johdanto

Ignorance is always correctable. But what shall we do if we take ignorance to be knowledge. (Postman 1985.)

Jokainen itseään kunnioittava organisaatio suhtautuu asiaan kuuluvalla vakavuudella tiedolla johtamiseen. Tämä on ymmärrettävää monestakin syystä – ei vähiten siksi, että toimialasta riippumatta organisaation kuin organisaation selviytyminen ja menestyminen riippuu niiden kyvystä hankkia, analysoida ja hyödyntää tietoa. Tieto on monelle organisaatiolle paitsi tärkein tuotannontekijä myös olennainen toiminnan tuotos.

Tiedolla johtamisen korostamiseen erillisenä ja uutena johtamisen ”isminä” voidaan suhtautua kuitenkin varauksella. Tiedolla on johdettu ennenkin. Jo Aristoteles tietävästi arveli, että se, joka tietää, mikä on tarpeellista ja pystyy sen toimittamaan, osaa johtaa niin taloa kuin valtiotakin. Vertauskuvallisesti voidaan ajatella, että ”tiedolla johtava organisaatio” on samanlainen itsestänselvyys kuin ”hengitystoimintaa harjoittava ihminen”.

Kuntayhteisössä tiedolla johtamista tarvitaan muun muassa poliittisessa päätöksenteossa, arjen hallinnossa, strategisessa suunnittelussa ja palvelutuotannon ohjaamisessa. Esimerkiksi talousarvion laatiminen on sitä vankemmalla pohjalla, mitä tarkempaan käsitykseen meno- ja tulopohjan pitävyydestä se perustuu. Samoin palvelutuotantoverkoston kehittäminen ja optimointi edellyttää tietoa palvelujen tuotantokustannuksista ja laadusta. Paikkakunnan urheiluseurat voivat olla kunnan strategisia kumppaneita kuntalaisten terveyden edistämisessä ja kunnan yhteisöllisyyden vahvistamisessa. Tämä edellyttää kuitenkin tietoa liikunnan vaikutuksista. Poliittisissa kädenväännöissäkin sillä on arvoa, mitä paremmin argumentit perustuvat musta tuntuu -tiedon sijaan kaikkien hyväksyttävissä oleviin faktoihin.

Tiedolla johtaminen on hyvä päämäärä, jonka saavuttaminen ei kuitenkaan toteudu itsestään. Aina tavoite ei toteudu, vaikka sen eteen nähtäisiin paljonkin vaivaa. Syitä on monia. Yksilötasolla kognitiiviset vinoumat ohjaavat huomiotamme asioihin, jotka vahvistavat sitä, minkä tiedämme jo ennenkin (Nickerson 1998). Näin käy, koska mielemme ei välttämättä ole erityisen kiinnostunut asioiden tilasta vaan sisäisestä tasapainosta (Haidt 2012). Myös organisaatiot kärsivät erilaisista vinoumista. Organisaatioissa syyllistytään sekä järjestelmälliseen informaation ylituotantoon (Feldman & March 1981) että sen aktiiviseen välttämiseen (Jalonen 2010). Molemmat syövät resursseja, mutta eivät tuota arvoa. Näitä useammin tiedolla johtamisen epäonnistumisen taustalta löytyy kuitenkin systeemisiä tekijöitä. Niissä on kysymys ihmisten ja asioiden keskinäisriippuvuussuhteista syntyvästä yhteisvaikutuksesta, jossa yksilöiden ja ryhmien omista lähtökohdista rationaaliselta vaikuttava toiminta tuottaa kokonaisuuden, kuten organisaation ja yhteiskunnan kannalta haitallista kehitystä. Tiedolla johtaminen voidaan mieltää turvalliseksi organisatoriseksi

konventioksi, jota perustellaan paremmilla päätöksillä, mutta jossa hyvän tavoittelu johtaa joskus yllättävään lopputulokseen.

Tässä käsitteellis-teoreettisessa katsausartikkelissa tarkastellaan tiedolla johtamisen haasteita tietämättömyyden hallinnan näkökulmasta. Näin tehdään, koska organisatorinen tietämättömyys on puutteellisesti teoretisoitu ja siksi myös huonosti ymmärretty ilmiö. Artikkelissa eritellään tietämättömyyden ilmenemismuotoja ja esitetään ratkaisuja tietämättömyyden hallintaan.

Tietoperusteisuus yhteiskunnallisessa päätöksenteossa

Tietoperusteisuutta ja tiedolla johtamista voidaan pitää hyvän hallinnon keskeisenä ominaispiirteenä. Myös hallinnossa tiedolla johtamisella pyritään relevantin tiedon erottamiseen epäolennaisesta informaatiosta (Jalonen 2015). Tietoperusteisuus on ollut arvossaan sekä hallinnon uudistamisessa että hallinnon päivittäisessä johtamisessa. Tietoa on tarvittua politiikkasyklin eri vaiheissa eri tarkoituksia varten. Esimerkiksi Virtanen ym. (2015: 12–13) tunnistavat syklin eri vaiheissa erilaisia tiedonintressejä. Suunnitteluvaiheessa tietoa tarvitaan, jotta voidaan hahmottaa tavoiteltavan politiikan tarkoituksenmukaisuutta ja tarvelähtöisyyttä sekä tavoitteiden, resurssien ja keinojen sopuutta. Toimeenpanovaiheessa arvokkaaksi nousee tieto, joka auttaa arvioimaan politiikkaohjelman välittömiä tuotoksia. Tilintekovastuuvaiheessa tiedonintressi nousee tarpeesta osoittaa politiikkaohjelmalla aikaan saatuja vaikutuksia.

Tietoperusteisen päätöksenteon merkitys on tunnustettu myös 2000-luvun hallitusohjelmissa. Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen (2003–2007) ohjelmassa mainitaan, että hallitus harjoittaa aktiivista tietoyhteiskuntapolitiikkaa, jonka yhdeksi kulmakiveksi asetettiin sähköisten verkkopalvelujen voimakas kehittäminen. Jyrki Kataisen hallituksen (2011–2014) ohjelmassa tiedolla johtaminen liitettiin erityisesti julkisen sektorin tuottavuuden lisäämiseen ja yhteensopivien tietojärjestelmien kehittämiseen. Juha Sipilän hallituksen (2015–2019) ohjelmassa tiedolla johtamista edistettiin muun muassa panostamalla tietojen sujuvaan siirtymiseen viranomaisten välillä ja lupaamalla, että julkinen hallinto kysyy samaa tietoa kansalaisilta ja yrityksiltä vain kerran. Sanna Marinin (2019–) hallitus puolestaan sitoutuu tietopohjaiseen politiikan tekoon, ennakointi- ja tutkimustiedon roolin vahvistamiseen strategisessa päätöksenteossa sekä systemaattiseen vaikutusarviointiin kaikessa lainvalmistelussa. Hallitukset toisensa perään ovat luvanneet syventää yhteistyötä tiedeyhteisön kanssa.

Valtakunnantason lisäksi tiedolla johtamiseen luotetaan myös suomalaisissa kunnissa. Tietoperusteisen päätöksenteon hyödyllisyyteen uskotaan kuntien strategisessa suunnittelussa, tulevaisuuden ennakoinnissa ja palvelujen johtamisessa. Hyvänä esimerkkinä Suomen Kuntaliiton kehittämä sähköinen hyvinvointikertomus (www.hyvinvointikertomus.fi),

joka antaa tietoa kunnan elinvoimasta, taloudesta, rakenteista, palveluista ja kuntalaisten hyvinvoinnin tilasta väestöryhmittäin.

Tiedolla johtaminen ja tietoperusteinen päätöksenteko on ollut suosittu aihe myös julkishallinnon tilaa ja kehittämistarpeita tarkastelevissa raporteissa ja selvityksissä, joissa on kartoitettu yhteiskunnallisen päätöksenteon tietoympäristön haasteita ja tietoperusteista päätöksentekoa ohjeistavia politiikkalinjauksia sekä laadittu suosituksia tietoperusteisen päätöksentekoon. Toteutimme yhdessä Harri Raision ja Petri Uusikylän kanssa SITRAn toimeksiannosta selvityksen, jossa analysoimme tiedon käytön poliittista ja hallinnollista ohjausta. Kartoitimme selvityksessä keskeiset tiedon käyttöön liittyvät kotimaiset poliittiset ja hallinnolliset linjaukset, ohjeistukset sekä käytännöt. Aineisto koostui noin neljästäkymmenestä kansallisesta ja kansainvälisestä selvityksestä ja raportista, joissa käsitellään tiedolla johtamisen nykytilaa ja haasteita yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. (Ks. tarkemmin Raisio ym. 2018). Oheiseen taulukkoon on koottu yhteenvedonomaaisesti keskeiset havainnot selvitykseen sisältyneestä dokumenttianalyysistä.

Taulukko 1. Tiedolla johtamisen tavoitteita ja haasteita yhteiskunnallisessa päätöksenteossa.

Tavoite	Haaste
Tiedolla johtaminen palvelee strategian toteuttamista ja operatiivista tehokkuutta.	Tiedolla johtaminen on sidottava osaksi ohjauksjärjestelmää, johtamisjärjestelmää ja arjen johtamiskäytäntöjä.
Tiedolla johtaminen edistää systeemistä muutosta.	Systeemisen muutoksen edistäminen vaatii horisontaalisten (poikkihallinnollinen) ja vertikaalisten (hallinnontasojen välinen) tiedonkulun pullonkaulojen poistamista.
Tiedolla johtaminen vahvistaa ilmiölähtöistä päätöksentekoa.	Pienten, keskikokoisten ja suurten ilmiöiden yhteenkietoutuminen ja keskinäisriippuvuuksien lisääntyminen edellyttää erilaisten tietolähteiden ja monimuotoisten tietoperustojen hyödyntämistä.
Tiedolla johtaminen mahdollistaa tulevaisuuden ennakoinnin.	Tietoperustaisten ja ajantasaisten tilanne- ja tulevaisuuskuvien rakentaminen edistää hallinnon proaktiivisuutta ja adaptiivisuutta.
Tiedolla johtaminen edustaa näyttöperusteista päätöksentekoa.	Näyttöperusteisuuden edistäminen edellyttää tiedon kysynnän (pätöksenteossa tarvitaan tietoa nyt ja heti) ja tiedon tarjonnan (tutkimustiedon tuottaminen on hidasta) erilaisten aikahorisonttien yhteensovittamista sekä päätöksentekoa tukevan tiedon integrointia poliittisen päätöksenteon oikeisiin vaiheisiin.
Tiedolla johtaminen helpottaa datan merkityksellistämistä.	Tiedolla johtaminen luo kehikon, joka edistää relevantin tiedon seulomista datamassasta, datan yhdistämistä eri lähteistä sekä datan muuttamista päätöksenteossa hyödylliseksi informaatioksi.
Tiedolla johtaminen vauhdittaa julkista innovointia.	Julkishallinto ei ole vain markkinapuutteen korjaaja, vaan voi aktiivisesti edistää innovointia panostamalla avoimiin tietovarantoihin ja avoimen datan saatavuuteen.

Laatimamme selvityksen yhteenvedona voidaan todeta, että yhteiskunnallisten ilmiöiden monimutkaistumisen vuoksi tiedolla johtamisessa on kehitettävä uusia tapoja koota yhteen eri muotoista ja eri lähteistä tietoa yhdessä tulkittavaksi. Kysymys ei niinkään ole tiedon puutteesta vaan hallinnon kyvystä tulkita tietoa ja toimia tulkinnan pohjalta.

Näytön ohjaamaa politiikkaa vai politiikan ohjaamaa näyttöä?

Yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ja julkisjohtamisessa vannotaan yhä useammin näyttötiedon nimeen. Näyttöperusteisesta päätöksenteosta (*evidence-based decision-making*) on tullut monin paikoin synonyymi tiedolla johtamiselle. Näyttötiedon avulla on pyritty irti politikoinnista asioissa, joissa sille ei ole järkeviä perusteluja. Hyvä näyttö ei synny itsestään vaan sen kerääminen vaatii huolellisuutta ja kohdeilmiön erityispiirteiden huomioimista. Vaikka näyttötieto onkin kontekstisidonnaista, tutkimuskirjallisuuden pohjalta voidaan esittää yleisiä huomioita hyvän näyttötiedon ominaispiirteistä (esim. Parkhust & Abeysinghe 2016). Ensinnäkin näytön on oltava uskottavaa ja luotettavaa. Tämä edellyttää tutkimusmenetelmällisesti validisti tuotettua tietoa ja arviointikriteerien selkeää kommunikointia. Toiseksi näyttö on tuotettava prosessuaalisesti legitimiällä tavalla. Näytön prosessuaalinen hyväksyttävyyys syntyy läpinäkyvyydestä sekä näytön tuottajien ja hyödyntäjien tilivelvollisuudesta. Kolmanneksi näytön on oltava poliittisesti relevanttia. Poliittisen relevanssin vaatimus tarkoittaa käytännössä sitä, että niukkoja resursseja on syytä kohdentaa mahdollisimman hyvän näytön saamiseen yhteiskunnan kokonaisuuden kannalta tärkeimmistä asiakysymyksistä.

Näyttöperusteisessa päätöksenteossa luotetaan tutkimustietoon, koska tiede ymmärretään itseään korjaavaksi systeemiksi. Käytännössä näyttöperusteisuudella on rajansa. Tämä johtuu yhtäältä tutkimustiedon tuottamisen prosessin hitaudesta suhteessa päätöksentekoon. Toisaalta tutkimuksen keinoin tuotetaan tietoa syvällisesti, mutta kapea-alaisesti, kun taas politiikassa tarvitaan laaja-alaisuutta ja kokonaisuuksien hallintaa. Esimerkiksi Tuomisto (ym. 2017: 32) muistuttavat, että päättäjät ”kaipaavat varmoja vastauksia ja soveltavaa tietoa, kun taas tieteessä selitysten epäileminen ja tieteellinen tieto ovat arvo itsessään”. Siinä missä tutkimuksen maailmassa luotetaan metodiikkaan, politiikan maailmassa tarvitaan retoriikkaa.

Näyttöperusteisen päätöksenteon haasteiden vuoksi yhä useammin kuulee puhuttavan näytön ohjaamasta päätöksenteosta (*evidence-informed decision-making*) (Head 2015). Käsitteellisesti pieneltä vaikuttavalla erolla on käytännön merkitystä. Näyttöperusteisuuteen liittyvä optimismi on näytön ohjaavaa vaikutusta korostavassa lähestymistavassa vaihtunut realismiin ja sen hyväksymiseen, että tutkimustieto on yhteiskunnallisessa päätöksenteossa vain yksi hyvän päätöksenteon elementti. Yhteiskunnalliseen päätöksentekoon liittyy usein

arvokysymyksiä, joita ei voida neutralisoida vakuuttavallakaan näytöllä. Inhorealisticesti katsoen yhteiskunnallisessa päätöksenteossa voidaan nähdä myös piirteitä politiikkaperusteisesta näytöstä (*policy-based evidence*) (Strassheim & Kettunen 2014). Neutraaleiltakin vaikuttavat asiat voivat politisoitua ja houkuttaa näytön valikoivaan hyödyntämiseen. Tiedeinstituutiolle ominainen tiedon objektiivisuuden oletama ei ole sellaisenaan siirrettävissä politiikan areenalle. Tutkimustuloksilla on valitettavan usein tapana muuttua politiikan kentällä retoriikaksi (Jussila 2012).

Narulla työntämisen sietämätön vaikeus

Informaatio-ohjauksella tarkoitetaan vaikuttamaan pyrkivää informaation ja tiedon kaksisuuntaista välittämistä. Informaatio-ohjaus perustuu vuorovaikutukseen ja on luonteeltaan suosittelevaa. Ohjauksen sisältämä informaatio voi olla kuvailevaa, vertailevaa tai hyviä käytäntöjä välittävää. (Stenvall & Syväjärvi 2006.) Tyypillisesti ohjauksessa on kysymys ministeriön toimittamista ohjeista ja suosituksista kunnille koskien jonkin palvelun tuottamista. Informaatio-ohjaus on keino kertoa paitsi kunnille myös kansalaisille asioista, joiden edistämistä pidetään tärkeänä.

Informaatio-ohjaukseen on liitetty paljon odotuksia, mutta tulokset sen vaikuttavuudesta ovat vähintäänkin ristiriitaisia. Informaatio-ohjauksen suhde valtion harjoittamaan resurssi- ja normiohjaukseen on osoittautunut jäsentymättömäksi, minkä vuoksi sen tulokset ovat jääneet sattumanvaraisiksi (esim. Stenvall & Syväjärvi 2006). Informaatio-ohjauksen ongelmana ei ole tutkimus- tai muun tiedon puute vaan sen kanavointi ja hyödyntäminen kuntien ja muiden palveluntuottajien toiminnan kehittämisessä. Erityisen haasteelliseksi informaatio-ohjaus on muodostunut sosiaali- ja terveyssektorilla. Esimerkiksi Melkas (2010) on nähnyt informaatio-ohjauksen toimimattomuuden yhtenä keskeisenä tekijänä erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhoidon väliseen epäsuhtaan. Valtakunnalliset linjaukset ovat jääneet osittain toivomusten tasolle, kun yksittäiset kunnat ja kuntayhtymät ovat reagoineet välittömiin kysyntäpaineisiin ja unohtaneet pitkäjänteisen työn terveyden edistämiseksi. Muutokset valtiosuuskäytännöissä avasivat Melkaksen (2010: 48) mukaan kunnille mahdollisuuden toimia ”omista lähtökohdistaan ja monesti valtakunnallisiin linjauksiin nähden riittämättömästi tai jopa niiden vastaisesti”. Informaatio-ohjauksella on yhteytensä myös viime vuosina nähtyihin vanhustenhuollon ongelmiin. Ympäri vuorokautisen hoivan suosituspohjainen hoitajamitoitus tuotti kirjavia käytäntöjä ja mahdollisti julkisuudessa olleiden tietojen valossa joissakin tapauksissa myös suoranaiset väärinkäytökset. Informaatio-ohjauksen tehottomuuden vuoksi lainsäätäjät oli pakotettu etsimään normiohjaukseen perustuvia ratkaisuja. Tätä kirjoitettaessa näyttää siltä, että iäkkäiden ihmisten ympärivuorokautisen hoivan sitova hoitajamitoitus astuu voimaan loppuvuodesta 2020.ⁱ

Ohjauksessa välitettävän informaation muuttuminen toimintaa ohjaavaksi tiedoksi edellyttää, että ohjattava taho tulkitsee informaatiota omassa viitekehyksessään. Siksi voidaankin sanoa,

että ”informaatio-ohjauksella ei ole absoluuttista arvoa, vaan arvo riippuu siitä, minkälaista arvoa se luo kohteelleen” (Jalonen 2008: 8).

Tietäminen hyvästä, tietämättömyys pahasta?

Tiedolla johtamisen tutkimuksessa on sorruttu naiiveihin uskomuksiin, jotka kohdistuvat yhtäältä tiedon olemukseen ja toisaalta tiedon hyödyntämiseen (esim. Seidl 2007, Letiche 2009). Tiedolla johtamisen piileviä motiiveja ja eettisiä kysymyksiä on pohdittu jokseenkin vähän (esim. Land ym. 2007). Tieto on nähty melko kritiikittömästi neutraaliksi resurssiksi, joka vie niin yksilöitä kuin organisaatioitakin parempiin suorituksiin. Tieto on pääomaa, ja mitä enemmän sitä on, sitä parempi. Erityisesti positivistisessa tutkimusperinteessä tiedon hyödyntämisen osalta ajatus rationaalisesti eri vaihtoehtoja puntaroivasta ihmisestä on istunut sitkeässä (esim. Congleton 2001). Näin siitäkin huolimatta, että ihmisen kognitiivisella kapasiteetilla on tiedetty olevan rajansa ja rationaalisuuden olevan enemmän tai vähemmän rajoitettua (Simon 1955).

Tietäminen on intuitiivisesti mielletty hyveeksi ja tietämättömyys paheeksi. Tämä on ymmärrettävää, mutta samalla myös valitettavaa. Tietämisen ja tietämättömyyden vastakkainasettelu on tarpeetonta, sillä kyse ei ole dikotomisesti kahdesta eri asiasta vaan ennemminkin yhden ja saman kolikon eri puolista. Tietämisen ja tietämättömyyden symbioosin puolesta on puhuttu kauan. Esimerkiksi 1400-luvulla elänyt saksalainen filosofi ja katolisen kirkon pappi Nicolaus Cusanus kehitti doktriinin opitusta tietämättömyydestä (*learned ignorance*), jonka mukaan ihminen on sitä oppineempi, mitä paremmin hän tiedostaa oman tietämisen rajoittuneisuutensa (Hopkins 1981). Yhdysvaltalaisen sosiologin Robert Mertonin ajatus tietämättömyydestä toimintaa aikaansaavana voimana pidetään ensimmäisenä positivismista ammentavana tietämättömyyden hyödyllisyyttä korostavana puheenvuorona (Merton 1957, 1971). Toiminnallistetussa tietämättömyydessä tiedonpuute on onnistuttu rajamaan tavalla, joka rohkaisee uteliaisuuteen ja tekee tiedonhankinnasta mielekäästä. Mertonin (1957: 417) sanoin tietämättömyyden mielekäs rajaaminen on ensimmäinen askel matkalla ”tietämättömyyden syrjäyttämiseksi tiedolla”.

Suosituksi muodostuneessa kokeiluperusteisessa julkispalvelujen kehittämisessä voidaan nähdä piirteitä toiminnallistetusta tietämättömyydestä. Kokeilussa on kysymys syklisestä prosessista, jossa ongelman diagnosointi (tietämättömyyden rajaaminen) ohjaa ratkaisujen kehittämistä ja niiden arviointia (uteliaisuuden herättäminen ja mielekäs tiedonhankinta). Kokeilupohjainen kehittäminen on poliittisesti houkuttelevaa, sillä se mahdollistaa tietämättömyyden asteittaisen kesyttämisen, epäonnistumisista oppimisen sekä tilanteen niin vaatiessa myös nopeat suunnanmuutokset.

Tietämisen ja tietämättömyyden kaltaisesti myös tiedolla ja ei-tiedolla (*nonknowledge*) on kiinteä yhteytensä. Muun muassa Spencer-Brownin (1979) ja Luhmannin (2002) ajatuksiin

no jautuen Seidl (2007) on kuvannut tietoa rakenteeksi (*structure*), joka ohjaa organisaation toimintaympäristön havainnointia (*observation*) ja mahdollistaa valintojen (*selection*) tekemisen (ja valitsematta jättämisen) sekä niiden merkityksellistämisen (*meaning*). Vaikka valintatilanteet ovat ainutkertaisia, tehdyistä valinnoista jää aina jälki. Sekä valittu että valitsematta jäänyt sulautuvat osaksi rakennetta tavalla, joka vaikuttaa organisaation havainnointikapasiteettiin. Seurauksena on usein itseään vahvistava kehä, jossa organisaation kannalta hyödylliset valinnat sekä laajentavat sen havainnointikapasiteettia että toimivat puskurina, joka auttaa torjumaan organisaation kannalta kielteisiä valintoja.

Valinnat ovat välttämättömiä, sillä organisaatioilla on aina mahdollisuuksia enemmän kuin kykyä niiden hyödyntämiseen. Seidlin (2007) mukaan valintoja edeltävien havaintojen tekeminen on aina samalla joidenkin vaihtoehtojen poisvalintaa. Kun valintojen tekeminen nähdään monimutkaisuuden ja epävarmuuden vähentämisenä ja tieto havaintoja suodattavana (ts. jotakin havaitaan ja jotakin jätetään havaitsematta) rakenteena, voidaan myös esittää, että tiedolla johtamisessa jäädään väistämättä puolitiehen, jos siinä ei huomioida ei-tietoa eli havaintoja, joita organisaatio ei syystä taikka toisesta pidä merkityksellisinä.

Organisaatio, joka unohtaa havainnointi- ja valintatilanteissa tarjolla olleet vaihtoehdot ei tiedosta tietämättömyyttään ja saattaa siksi menettää paljon. Tiedolla johtamista ei pitäisikään ymmärtää vain relevantin tiedon seulomiseksi epärelevantista informaatiosta vaan toiminnaksi, jossa myös poissulkeminen (ei-tieto) tehdään mahdollisimman näkyväksi ja fiksusti. Tämä on helpommin sanottu kuin tehty, sillä tietäminen ei ole vain objektiivista havainnointia vaan aina myös vallankäyttöä, jossa luodaan ja uusinnetaan sosiaalista todellisuutta (Letiche 2009). Erityisesti se, mitä organisaatioissa tiedetään tai ei tiedetä, ei ole sattumanvaraista vaan selitettävissä organisaatioiden ominaispiirteillä. Filosofeja Pierre Klossowskia ja Michel Serresia mukaillen Letiche (2009) näkee, että organisaatioissa ei pääsääntöisesti ole tilaa asioiden aidolle reflektoinnille, sillä organisaatioiden järjestystä ylläpitävät säännöt, prosessit ja vakiintuneet menettelytavat ovat tehokkaita kyselemisen, epäilemisen ja ihmettelyn esteitä. Järjestystä ylläpitävät kognitiiviset ja normatiiviset rakenteet ovat organisaatioiden toiminnan kannalta välttämättömiä, mutta Letichen (2009: 3) mukaan organisaatiot "maksavat niistä kalliin hinnan".

Myös julkishallinnon tiedolla johtamisen haasteita voidaan selittää tietämisen ja tietämättömyyden (tiedon ja ei-tiedon) välisillä jännitteillä. Esimerkiksi näyttöperusteisessa toiminnassa arvostetaan tieteellisten tutkimusten, vaikutusarviointien ja yhteiskunnallisten kokeilujen avulla tuotettua todistusaineistoa politiikkaohjelman tuloksista. Näyttöä tuottavan havainnoinnin, valinnan ja merkityksellistämisen avulla voidaan vähentää kohteena olevaan ilmiöön liittyvää epävarmuutta ja monimutkaisuutta, mutta samalla seurauksena on vaihtoehtojen tietoista ja tiedostamatonta poissulkemista. Näyttöä on mahdotonta kerätä havainnoimatta ja valitsematta jääneistä ja siksi organisaation kannalta vailla merkitystä olevista asioista. Myös informaatio-ohjauksen tehottomuudessa voi olla kysymys ohjattavan

organisaation kognitiivisista ja normatiivisista rakenteita, jotka vaikuttavat ohjausinformaation tulkintaan. Ohjausvaikutus riippuu yhtäältä informaation kyvystä käynnistää ohjattavassa tahossa mielekkäitä tulkintaprosesseja ja toisaalta tulkinnan ”sopivuudesta” ohjattavan tahon tavoitteisiin. Informaatio-ohjauksessa tietäminen (ja tietämättömyys) on aina valtapoliittinen valinta.

Tietämättömyyden monet kasvot

Tietämättömyys on helppo tunnistaa, mutta vaikeampi määritellä. Tietämiseen verrattuna tietämättömyyttä on erityisesti organisatorisena ilmiönä tutkittu monin verroin vähemmän. Tämä on samanaikaisesti sekä hämmentävää että valitettavaa. Hämmentävää siksi, että tietämättömyys on tietämistä yleisempää (Congleton 2001) ja valitettavaa siksi, koska tietämättömyys auttaa ymmärtämään tiedolla johtamisen haasteita ja mahdollisuuksia uudella tavalla (Roberts 2012). Kun organisaatio määrittää Marchin ja Simonin (1993: 2) tapaan siihen kuuluvien toimijoiden erilaisten osaamisten, kyvykkyyksien ja tietoperustojen koordinoinniksi, voidaan samalla sanoa, että erot osaamisessa, kyvykkyyksissä ja tietoperustoissa heijastelevat eroja myös toimijoiden tietämättömyydessä. Tiedolla johtamisen rajaaminen tiedettyyn ja sen jakamiseen antaa yhdenlaisen kuvan todellisuudesta, kun taas tietämättömyyden jakaminen voi paljastaa todellisuudesta aivan uudenlaisia puolia.

Tietämättömyys voi ilmetä monin tavoin. Tietämättömyyden lähteet ja ilmenemismuodot voidaan jakaa esimerkiksi taulukossa 2 esitetyn mukaisesti.

Taulukko 2. Tietämättömyyden syyt ja ilmenemismuodot (mukaillen Roberts 2012).

Tietämättömyyden syy	Tietämättömyyden ilmenemismuoto
Tiedon puutteesta johtuva tietämättömyys (<i>Absence of knowledge</i>)	Tiedostamaton tuntematon (<i>Unknown unknown</i>) Toimija ei tiedosta omaa tietämättömyyttään, eikä siksi kykene toimenpiteisiin sen vähentämiseksi.
	Tiedostettu tuntematon (<i>Known unknown</i>) Toimija tiedostaa oman tietämättömyytensä, mutta sen vähentämisen keinoista ei ole varmuutta.
Tietämättömyys olemassa olevasta tiedosta (<i>Ignorance about existing knowledge</i>)	Tiedettävissä oleva tuntematon (<i>Knowable known unknown</i>) Toimija tiedostaa oman tietämättömyytensä ja kykenee toimenpiteisiin sen vähentämiseksi.
	Tiedostamaton tunnettu (<i>Unknown known</i>) Toimijalla on kontekstiin sidottua hiljaista tietoa, mutta ei mahdollisuuksia sen näkyväksi tekemiseen.
	Erehdys (<i>Error</i>) Toimija luulee tietävänsä, mutta erehtyy puutteellisen tiedon vuoksi.
Tiedon tukahduttamisesta johtuva tietämättömyys (<i>Ignorance from suppressing knowledge</i>)	Kielletty puheenaihe (<i>Taboo</i>) Toimija sivuuttaa sosiaalisesti arveluttavaksi tai kiusalliseksi arvioimansa tiedon.
	Kiistäminen (<i>Denial</i>)

	Toimija sivuuttaa itselleen kipeää tekevän ja harmia aiheuttavan tiedon.
	Salaisuus (<i>Secrecy</i>) Toimijalla ei ole pääsyä salaiseksi julistettuun tietoon.
	Yksityisyys (<i>Privacy</i>) Toimija voi rajata toisten pääsyn itseään koskevaan tietoon.

Tietämättömyys konkretisoituu erilaisissa vuorovaikutustilanteissa ja voi pahimmillaan juurtua organisaatiokulttuuriin. Harveyn ym. (2001) mukaan tietämättömyyttä esiintyy neljässä eri muodossa. Ensinnäkin moniarvoinen tietämättömyys (*pluralistic ignorance*) on pohjimmiltaan psykologinen ilmiö, joka konkretisoituu virheellisenä päättelynä. Moniarvoisen tietämättömyyden tapauksessa ryhmän jäsenet uskovat virheellisesti, että heidän yksityiset ajatuksensa, näkemyksensä ja käyttäytymisensä eroavat muiden jäsenten mielipiteistä (Miller & McFarland 1991). Yksilöt, jotka ovat motivoituneita käyttäytymään norminmukaisesti, ovat "tietämättömiä" muiden ryhmän jäsenten ryhmään identifioitumisen sosiaalisista motiiveista. Moniarvoinen tietämättömyys johtuu joko siitä, että yksilöt eivät tiedosta sitä, kuinka paljon heidän omaan käyttäytymiseensä vaikuttaa heidän tarpeensa kuulua ryhmään tai toisaalta siitä, että yksilöt eivät ymmärrä, että myös muiden ryhmän jäsenten käyttäytyminen on sosiaalisesti motivoitunutta (Harvey ym. 2001: 453).

Toiseksi populistinen tietämättömyys (*populistic ignorance*) syntyy, vahvistuu ja leviää ihmisten välisissä suhteissa. Populistinen tietämättömyys ilmenee yhteisössä jaettuina ja hyväksytyinä ajattelumalleina, jotka ruokkivat yksipuolista tai virheellistä kuvaa asioiden ja ilmiöiden todellisesta tilasta (Harvey ym. 2001: 454). Siinä missä moniarvoinen tietämättömyys ilmenee sattumanvaraisina ja yksilöiden tekeminä virhepäätelminä, populistinen tietämättömyys edustaa systemaattisesti vinoutunutta informaation tulkintaa (Harvey ym. 2001: 454).

Kolmanneksi kehityksen epäjatkuvuuskohdat tuottavat tietämättömyyttä (*probabilistic ignorance*), joka syntyy siitä, että yksilöiden tietoperusta ja kokemuspohja tuottaa kyvyttömyyttä tulkita toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia. Poisoppiminen on aina vaikeaa, minkä lisäksi yksilöillä on taipumusta nähdä malleja ja säännönmukaisuuksia myös siellä, missä niitä ei ole (Harvey ym. 2001: 455). Determinismistä ammentava toimintaympäristön luotaus auttaa ymmärtämään kausaalisia syy-seuraussuhteita, mutta estää samalla näkemästä epälineaarisesti eteneviä tapahtumia.

Neljänneksi käytännöllisessä tietämättömyydessä (*pragmatic ignorance*) on kysymys tarpeesta tehdä valintoja epävarman ja monitulkintaisen tiedon varassa (Harvey ym. 2001: 456–457). Käytännöllinen tietämättömyys on tyypillistä nopeasti muuttuvissa ja monimutkaisissa päätöksentekotilanteissa, joissa ei ole aikaa tai muita resursseja käytettäväksi perinpohjaiseen tiedonhankintaan ja sen analysointiin.

Tietämättömyyden hallinta

Tietäminen on ymmärrettävistä syistä tietämättömyyttä mielekkäämpää. Tietämättömyys on sekä yksilö- että organisaatiotasolla kiusallista. Toisaalta tietämättömyys voidaan mieltää myös alihyödynnetyksi voimavaraksi. Esimerkiksi Roberts (2012) ja Israilidis ym. (2013) ovat ehdottaneet, että tietämättömyyttä ei pidä nähdä organisaation toimintaa häiritsevänä (*dysfunctional*) tekijänä vaan luonnollisena asiana, joka voidaan valjastaa organisaation hyödyksi. Smithonsia (1989) mukailen Roberts (2012) erottaa tietämättömyyden hallinnassa negatiivisen ja positiivisen strategian. Negatiivisesti virittyneessä tietämättömyyden hallinnassa organisaatio pyrkii ylläpitämään kognitiivista järjestystä tukahduttamalla havaintoja ja valintoja (vrt. Seidl 2007), jotka uhkaavat olemassa olevaa. Negatiivinen tietämättömyyden hallinta voi tuottaa asioiden käsittelyyn tehokkuutta, mutta tekee sen luovuuden kustannuksella. Positiivisessa tietämättömyyden hallinnassa organisaatio vastaavasti rohkaisee tietämättömyyden paljastamiseen, sillä se uskoo sen ruokkivan uteliaisuutta ja lisäävän organisaation kykyä kyseenalaistaa vallitsevia näkemyksiä. Se, minkä organisaatio voi menettää lyhyen aikavälin tehokkuudessa, se luultavasti voittaa pidemmällä aikavälillä innovatiivisuudessa. Innovointi eli uuden luominen on organisaatiossa aina jonkinlainen häiriötekijä, sillä se merkitsee lähes poikkeuksetta myös sitä, että joidenkin saavutetut edut joutuvat uhatuiksi. Innovaatioihin liittyvä tietämättömyys johtuu siitä, että tulevaisuuden tapahtumat eivät noudata aikaisempien tapahtumien kulkua sekä siitä, että tulevaisuutta koskeva tietäminen itsessään on aina epätäydellistä. Tiedon puutteena ja monitulkintaisuutena ilmenevä tietämättömyys voi kohdistua esimerkiksi teknologiaan, markkinoihin, sääntely-ympäristöön, toimijoiden vuorovaikutukseen, legitimitettiin, johtamiseen, ajoitukseen sekä seurauksiin (Jalonen 2012). Positiivinen näkökulma tietämättömyyteen tekee mielekkääksi Israilidisin ym. (2013: 74) mielenkiintoisen tulkinnan, jonka mukaan ”vaikka yksilöt ovatkin aina tiedon luoja, välittäjiä ja hyödyntäjiä, organisaation tietopääoma tulisi ymmärtää yksilöiden tietämättömyyden summana”.

Tietämättömyyden hallintaa voidaan toteuttaa eri tavoin. Esimerkiksi Seidl (2007) ehdottaa kolmea vaihtoehtoa. Ensinnäkin organisaatioiden väliset verkostot (*interorganizational networks*) mahdollistavat erilaisia ja toisiaan täydentäviä tietämisen ja tietämättömyyden yhdistelmiä (Seidl 2007). Se, mitä yhdessä organisaatiossa tiedetään voi olla vierasta toiselle ja päinvastoin. Seidlin mukaan verkostoitumisessa ei kuitenkaan ole kysymys siitä, että verkostot tarjoavat pääsyn (*access*) toisten organisaatioiden tietoon. Verkoston yhden osapuolen tieto ei siirry toiselle sellaisenaan, sillä tietäminen tarkoittaa Seidlille havainnointia, valintaa ja merkityksellistämistä. Verkostojen voima on siinä, että ne pakottavat osapuolet kommunikoimaan ja tekemään omaa tietämistään ja samalla tietämättömyyttään näkyväksi toisille. Toiseksi tietämättömyyden hallintaa voidaan edistää organisaation sisäisin järjestelyin. Seidlin (2007) mukaan tietäminen edellyttää havainnointia, mihin puolestaan vaikuttaa organisaation rakenne. Selkeään työnjakoon ja valtasuhteisiin perustuva hierarkkinen organisaatio havaitsee, valitsee ja merkityksellistää asioita eri tavoin kuin tilannekohtaisesti

elävä ja muotoutuva heterarkkinen organisaatio (*heterarchy*). Heterarkia tukee organisaatioverkostojen tapaisesti, mutta organisaation sisäisesti tietämättömyyden hallintaa, sillä se altistaa toimijat toistensa tietämättömyydelle. Kolmantena tietämättömyyden hallinnan muotona Seidl (2007) pitää organisatorista vuorovaikusta (*organizational interactions*). Seidlin (2007) mukaan muodollinen organisaatio ja organisatorinen vuorovaikutus ovat systeemejä, joiden toimintalogiikat ja tietämisen funktiot poikkeavat toisistaan. Organisaatiot uusintavat itseään päätösten kautta, kun taas organisatorisessa vuorovaikutuksessa uusintaminen perustuu ihmisten väliselle kommunikaatiolle. Organisaatio ”tietää”, mitä se kulloinkin päättää tietävänsä, mutta ei tiedä sitä, mitä piilee ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa. Fiksuissa organisaatioissa kuitenkin tiedostetaan, että vuorovaikutuksen mahdollistaminen on keino, jonka avulla ne ovat paremmin tietoisia omasta tietämättömydestään.

Johtopäätökset

Tiedon jakaminen on monin verroin tietämättömyyden jakamista helpompaa. Tietämättömyyden tunnustaminen on yksilöille riskialtista, sillä se tulkitaan helposti kykenemättömyydeksi. Myös organisatoriset konventiot perustuvat tietämiselle ja sen johtamiselle. Painopiste on ollut oikeiden vastausten etsimisessä, ei olennaisten kysymysten esittämisessä (Zack 2000). Tietämättömyyteen liittyvästä kielteisistä miellelyhtymistä huolimatta kaikki tietämättömyys ei ole pahasta. Tietämättömyyden hallinta voidaan nähdä eräänlaisena organisatorisena arkeologiana, jossa pureudutaan havainnointia ja tulkintaa rajaaviin kognitiivisiin syvärakenteisiin ja epämuodollisiin mekanismeihin (Harvey ym. 2001). Sokratesta mukaillen voidaan ajatella, että tietämättömyyden tunnustaminen on viisauden alku. Tietämättömyyttä voidaan metaforisesti verrata veren kolesteroliarvoon. Siinä missä LDL-kolesteroli tukkii valtimoita ja HDL-kolesteroli pitää niitä avoimina, paha tietämättömyys tekee yksilöt pelokkaiksi ja kaventaa organisaation kykyä tulkita toimintaympäristöään, kun taas hyvä tietämättömyys pitää ihmiset uteliaina ja ruokkii organisaation rohkeutta.

Acknowledgements

This paper was created in conjunction with the Co-creation of Service Innovation in Europe (CoSIE) project. The project has received funding from the European Union’s Horizon 2020 research and innovation programme H2020-SC6-COCREATION-2017 under grant agreement No 770492. www.cosie-project.eu

Lähteet

- Congleton, Roger, D. (2001). In defence of ignorance: on the significance of a neglected form of incomplete information. *Eastern Economic Journal*, 27(4): 391–408.
- Feldman, Martha, S. & March, James, G. (1981). Information in organizations as signal and symbol. *Administrative Science Quarterly*, 26(2), 171–186.
- Haidt, J. (2012). *The Righteous Mind: Why Good People are Divided by Politics and Religion*. Panteon, New York, NY.
- Harvey, M. G., Novicevic, M., M., Buckley, M.R. & Ferris, G., R. (2001). A historic perspective on organizational ignorance. *Journal of Managerial Psychology*, 16(5/6): 449–468.
- Head, B.W. (2015). Toward more “evidence-informed” policy making? *Public Administration Review*, 76(3): 472–484
- Hopkins, J. (1981). *Nicolas of Cusa on Learned Ignorance*. Arthur J. Banning, Minneapolis, MN.
- Israilidis, J., Lock, R. & Cooke, L. (2013). Ignorance management. *Management Dynamics in the Knowledge Economy*, 1(1), 71–85.
- Jalonen, H. (2008). Informaatio-ohjaus tietojohdamisen näkökulmasta. *Informaatiotutkimus*, 27(2): 41–54.
- Jalonen, H. (2010). Informaation välttäminen kunnallishallinnossa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 1/2010: 38–67.
- Jalonen, H. (2012). The uncertainty of innovation: a systematic review of the literature. *Journal of Management Research*, 4(1): 1–47.
- Jalonen, H. (2015). Tiedolla johtamisen näyttämö ja kulissit. Teoksessa Virtanen, P., Stenvall, J. & Rannisto, P-H. (toim.) *Tiedolla johtaminen hallinnossa*. Teoriaa ja käytäntöjä. 40–68. Tampere University Press, Tampere.
- Jussila, H. (2012). *Päätöksenteon tukena vai hyllyssä pölyttymässä? Sosiaalipoliittisen tutkimustiedon käyttö eduskuntatyössä*. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 121, Helsinki.
- Land, F., Amjad, U. & Nolas, S-M. (2007). The ethics of knowledge management. *International Journal of Knowledge Management*, 3(1): 1–9.
- Letiche, H. (2009). The dark side of organizational knowing. *Emergence: Complexity and Organization*, 11: 1–8.
- Luhmann, N. (2002). *Theories of Distinction: Redescribing the Descriptions of Modernity*. Stanford University Press, Stanford, CA.
- March, J. & Simon, H. A. (1993). *Organization*. 2nd edition. Wiley-Blackwell, Oxford.
- Melkas, T. (2010). Kunnat terveyden edistäjinä – informaatio-ohjausta vai normeja? Teoksessa Ståhl, T. & Rimpelä, A. (toim.) *Terveyden edistäminen tutkimuksen ja päätöksenteon haasteena*, 45–54. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Merton, R. K. (1957). *Social Theory and Social Structure*. Free Press, New York, NY.

- Merton, R. K. (1971). The precarious foundations of detachment in sociology. Teoksessa Tiryakian, E. A. (toim.) *The Phenomenon of Sociology*, 188–199. Appleton-Century-Crofts, New York, NY.
- Miller, D. & McFarland, C. (1991). When social comparison goes awry: the case of pluralistic ignorance. Teoksessa Sull, J. & Wills, T. (toim.) *Social Comparison: Contemporary Theory and Research*, 287–313. Erlbaum, Hillsdale.
- Nickerson, R. S. (1998). Confirmation bias: A ubiquitous phenomenon in many guises. *Review of General Psychology*, 2(2): 175–220.
- Parkhurst, J. O. & Abeysinghe, S. (2016). What constitutes “good” evidence for public health and social policy-making? From hierarchies to appropriateness. *Social Epistemology. A Journal of Knowledge, Culture and Policy*, 30(5-6): 665–679.
- Postman, N. (1985). *Amusing Ourselves to Death: Public Discourse in the Age of Show Business*. Viking Penguin, New York.
- Raisio, H., Jalonen, H. & Uusikylä, P. (2018). *Kesy, sotkuinen vai pirullinen ongelma? Tiedon käyttö yhteiskunnallisessa päätöksenteossa*. Sitran selvityksiä 139
- Roberts, J. (2012). Organizational ignorance: towards a managerial perspective on the unknown. *Management Learning*, 44(3): 215–226
- Roberts, J. & Armitage, J. (2008). The ignorance economy. *Prometheus*, 26(4): 335–354.
- Seidl, D. (2007). The dark side of knowledge. *Emergence: Complexity and Organization*, 9: 1–12.
- Simon, H. A. (1955). A behavioural model of rational choice. *Quarterly Journal of Economics*, 69(1): 99–118.
- Smithson, M. (1989). *Ignorance and Uncertainty: Emerging Paradigms*. Springer, New York, NY.
- Spences-Brown, G. (1979). *The Laws of Form*. Bohmeier Verlag, Leipzig.
- Stenvall, J. & Syväjärvi, A. (2006). *Onks tietoo? Valtion informaatio-ohjaus kuntien hyvintointitehtävissä*. Valtiovarainministeriö 3/2006.
- Strassheim, H. & Kettunen, P. (2014). When does evidence-based policy turn into policy-based evidence? Configurations, contexts and mechanisms. *Evidence & Policy: A Journal fo Research, Debate and Practice*, 10(2): 259–277.
- Tuomisto, J., Muurinen, R., Paavola, J-M., Asikainen, A., Ropponen, T. & Nissilä, J. (2017). *Tiedon sitominen päätöksentekoon*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimikunnan julkaisusarja, 39/2017, Helsinki.
- Virtanen, P., Stenvall, J. & Rannisto, P-H. (2015). Julkiseen politiikkaan liittyvä oppiminen ja tietoon perustuva päätöksenteko. Teoksessa Virtanen, P., Stenvall, J. & Rannisto, P-H. (toim.) *Tiedolla johtaminen hallinnossa*. Teoriaa ja käytäntöjä. 9–26. Tampere University Press, Tampere.
- Zack, M. H. (2000). Managing Organizational Ignorance. Teoksessa Woods, J. A. & Cortada, J. (toim.) *The Knowledge Management Yearbook 2000–2001*, 353–373. Routledge, London.

ⁱ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista annetun lain 15 ja 20 §:n muuttamisesta sekä 20 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.